

Ennio Triggiani

EUROPA E BALCANI. PERCORSI DI INTEGRAZIONE SOCIO-POLITICA





ENNIO TRIGGIANI*

EUROPA E BALCANI. PERCORSI DI INTEGRAZIONE SOCIO-POLITICA

L'Europa sta sperimentando le conseguenze dell'inettitudine del mondo occidentale nell'affrontare seriamente i gravissimi problemi umani, sociali, economici e politici esistenti nel Mediterraneo ed in Africa. Assistiamo così a tragici ed incontrollabili flussi migratori conseguenza di sanguinose guerre civili, indicibile povertà, irrisolti conflitti religiosi, negate autodeterminazioni popolari. A fronte di questa situazione, l'Unione europea non è in grado di giocare un ruolo da protagonista nella comunità internazionale in quanto rimane legata ad egoismi nazionali, è priva di visione strategica ed evidenzia incapacità di vivere concretamente i valori fondamentali che sono alla base della sua creazione e ne dovrebbero esprimere l'identità. Appare evidente che le politiche europee di vicinato verso il Mediterraneo, al contrario di quelle verso l'Europa centro-orientale, sono state un fallimento perché prive di strategia e dimenticate nell'agenda delle priorità. Una rimozione carica di drammatiche conseguenze: dal moltiplicarsi di conflitti e instabilità, alla tragedia dei morti in mare.

Il problema è che, per assumere una funzione di guida nel contesto internazionale al fine di esprimere i valori di solidarietà che dovrebbero essere a base della sua nascita, l'Unione dovrebbe anzitutto agire in tal senso al proprio interno. Essa, tuttavia, nella sua struttura istituzionale, vede ancora prevalere l'assetto intergovernativo in cui, per ovvie ragioni, s'imporrà sempre il più forte, piegando le decisioni collettive a miopi interessi nazionali.

Nel mondo contemporaneo non c'è alternativa al processo d'integrazione se si vuole evitare il progressivo declino del nostro continente. La drammaticità delle crisi in atto non consente miopi e continui rinvii rispetto alla necessità di affrontare il centrale nodo della *crisi dello Stato nazionale*. Gli Stati-nazione avevano il potere assoluto di decidere nell'ambito della propria sovranità territoriale. Ma questo meccanismo è stato travolto dalla globalizzazione del potere ha scavalcato sotto più profili la politica limitando la capacità dei governi di avere un effettivo controllo dei loro Paesi perché decisioni cruciali vengono adottate in luoghi situati ben al di là dei loro territori. Gli Stati sono attraversati dal potere globale della finanza, delle banche, dei media, della criminalità, della mafia, del terrorismo o non sono comunque in grado di affrontare da soli problematiche per loro natura sovranazionali.

È quindi chiaro che non riusciremo a risolvere i problemi globali se non con strumenti politici globali, restituendo alle istituzioni la possibilità di interpretare la volontà e gli interessi delle popolazioni. Si tratta di un approccio necessario in quanto

* Il contributo è disponibile integralmente in *Vita democratica: educazione al pluralismo*, edizioni Rezzara, Vicenza 2015.



assistiamo a processi che denazionalizzano istituti e procedure a suo tempo ordinati intorno allo Stato. È difficile contestare che la prima vera risposta politica ed istituzionale alla crisi dello Stato sovrano ed ai problemi posti dalla globalizzazione sia data dal processo d'integrazione europea. Ed è indubbio che una prima conquista di natura "sovranaazionale" è data dall'acquisizione, fra i Paesi membri, della *pace*. La nozione di sovranità si lega a quella, per molti versi estensiva della sovranità stessa, della guerra, implicita possibilità nel rapporto fra Stati divisi da confini. La pace, invece, è un indiscutibile successo dell'integrazione europea proprio perché, pur non cancellandoli, ha ridimensionato i confini scolorendoli nelle proprie molteplici dinamiche. Le istituzioni comuni gestiscono quote di sovranità condivisa: in questo modo i vincoli fra i Paesi e i popoli sono tali che non è più possibile che contrasti di interessi portino a una guerra.

Tuttavia, tale pur enorme risultato non è più sufficiente. In un'Unione europea della quale fanno parte ventotto Stati, alcuni dei quali dichiaratamente contrari ad ulteriori forme di integrazione politica, è indispensabile che alcuni di essi, con un atto di rottura rispetto ai Trattati esistenti, decidano di dar vita, attraverso una vera e propria assemblea costituente, a un primo nucleo di Stato federale e sottopongano un progetto chiaro in questo senso ai cittadini basato sul rispetto dei diritti fondamentali e la centralità del principio di solidarietà sociale. E si potrebbe partire da passi concreti come la realizzazione di un esercito unico, risparmiando ingenti risorse finanziarie da trasferire alle politiche sociali e alla ricerca, o la comunitarizzazione del debito pubblico e la realizzazione di *project bonds*.

Stati nazionali e Unione europea

La periodica necessità di fare il punto sul processo d'integrazione europea ci rimanda, pertanto, inevitabilmente a qualche riflessione sugli obiettivi strategici dello stesso ed anche su natura e ruolo attribuibili oggi allo Stato nazionale. Non v'è alcun dubbio che il progetto europeo sia stato disegnato, come si è accennato, per costruire la pace ridimensionando il carattere di onnipotenza di cui nel corso degli anni si era rivestito il nazionalismo statale come indiscutibile fonte di aggressività. È altrettanto vero, nel contempo, che la lungimiranza dei "Padri fondatori" già consentiva di intravedere il progressivo depauperamento dei poteri degli Stati nazionali in un mondo evolventesi in una crescente, se non necessaria, "universalizzazione

È, infatti, anche storicamente datata la modalità attraverso la quale si entra a far parte di una nazione. L'aggregazione a una comunità nazionale avviene, generalmente, su base ascrittiva e non elettiva in quanto di regola si nasce in uno Stato e più difficilmente si è in grado di poterlo scegliere liberamente. Tuttavia, negli ultimi decenni il progressivo ampliarsi dei flussi migratori, in Europa in particolare, ha portato al radicamento di milioni di persone provenienti anche da realtà continentali diverse consentendo ad esse di acquisire, in tempi più o meno lunghi, la cittadinanza del Paese nei quali avevano collocato stabilmente la residenza. Si è, quindi, modificata sensibilmente la natura stessa delle popolazioni statali e



ridimensionata la coscienza nazionale, ponendo così in termini nuovi il problema della legittimazione dello Stato.

La questione nodale è che l'organizzazione dello Stato richiede radicali cambiamenti per adattarsi a un nuovo contesto nel quale esso è costretto a moltiplicare le relazioni intergovernative senza, peraltro, potersi più limitare ai tradizionali rapporti di natura meramente pattizia caratteristici del diritto internazionale.

Accanto alla conquista della pace, al proprio interno, è centrale l'irrompere dell'affermazione e della *tutela dei diritti fondamentali della persona*. Una circostanza basilare, che evidenzia la crisi della tradizione dello Stato onnipotente, è data dal moltiplicarsi delle costituzioni democratiche del secondo dopoguerra, nelle quali questi diritti sono considerati inviolabili dai poteri pubblici e si ammettono limitazioni di sovranità. Si sancisce che alcuni diritti appartengono agli esseri umani come tali, secondo quanto sancito dalla *Dichiarazione universale dei diritti dell'uomo* delle Nazioni Unite approvata nel 1948, universale proprio in quanto ne proietta tutela ed eventuali sanzioni al di là dei confini nazionali.

Questa concezione si consolida in Europa con la nascita, nel 1949, del Consiglio d'Europa e la stipulazione, nel 1950, della *Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali*. Per la prima volta nell'ambito del diritto internazionale si riconoscono concreti effettivi poteri di azione non più solo agli Stati ma ai singoli individui. Cade definitivamente la visione dell'esclusività della sovranità statale e si afferma l'idea che i diritti fondamentali non possono essere violati neanche dallo Stato. La creazione della Corte europea dei diritti dell'uomo ed il processo evolutivo delle Comunità europee costituiscono, nel nostro Continente, la prima consacrazione istituzionale di questa vera e propria rivoluzione.

L'affermazione e la tutela dei diritti rappresentano, quindi, un ulteriore aspetto positivo ed efficace dell'integrazione europea, rafforzato all'inizio del terzo millennio dalla Carta di Nizza che offre il valore aggiunto di porre sullo stesso piano diritti individuali, collettivi, economici e sociali. Si tratta, tuttavia, di una parificazione che non sempre ha trovato riscontro nei fatti. Lo stesso principio di *solidarietà*, con forza e sotto più profili sancita dal Trattato di Lisbona, è per sua natura di portata sovranazionale, senza tuttavia riuscire a trovare ancora adeguata applicazione.

È innegabile che la democrazia, fermandosi ai confini nazionali, mostra preoccupanti segni di debolezza. Essa ha perso il contatto con i grandi problemi e rischia di ridursi a governare aspetti secondari della vita politica. Il popolo rischia di essere progressivamente escluso dal controllo delle questioni determinanti per il suo avvenire. È peraltro vero che la rivitalizzazione del processo d'integrazione, nella speranza di superare i limiti dell'attuale anomala democrazia europea, e la costruzione delle relative condizioni politiche si possono basare solo sulla capacità dell'Europa di recuperare consensi. Per far questo essa deve dimostrare di essere indispensabile per superare la crisi economica e per contribuire a risolvere i conflitti e le problematiche internazionali in atto. Solo su queste basi è pensabile che siffatto processo possa costituire un fattore in grado di aggiungere valore in termini di democrazia e corrispondere al motto di Cicerone nelle *Tusculanae ubi bene ibi patria*. La globalizzazione è una realtà di libera circolazione degli attori priva di un



“progetto di società”. All’Europa spetta il compito di costruire tale progetto, ma liberandosi dalla constatazione di Chabod per cui essa è un continente “con gli occhi rivolti più al suo passato che al suo presente”.

Complessi percorsi di integrazione

Risulta evidente che una così radicale, ma non dilazionabile, trasformazione politico-istituzionale non può che riguardare, in una prima fase, solo gli Stati che da più tempo hanno partecipato al processo d’integrazione e che stanno vivendo la complessa esperienza della moneta unica. Non va, tuttavia, dimenticato che nella graduale costruzione del disegno strategico europeo, altri Stati possono ad esso partecipare secondo livelli di approfondimento inizialmente meno accentuati. In altri termini, il futuro della costruzione europea non può che basarsi su diverse “velocità” dei propri *partners* purché tutti accomunati da valori costituiti comuni. In quest’ ambito si colloca l’apertura del processo di adesione dei Paesi balcanici, un’area complessa per le varie etnie esistenti e per i “burrascosi” precedenti di aspra conflittualità esistenti al proprio interno. Ecco perché sono tre le parole, pace democrazia e diritti, con le quali è possibile sintetizzare le linee direttrici che caratterizzano il progressivo ingresso di tali Paesi nell’Unione.

A tal fine l’Europa ha, infatti, la necessità di essere sempre più ampia, coinvolgendo progressivamente gli altri Stati e popoli non ancora suoi membri. Per essi, la forza dei suoi valori sta comunque già operando, a partire da quello della pace. Dovremmo chiederci, ad esempio, quanto sarebbe stato probabile lo scoppio di una nuova guerra nei Balcani dopo la dichiarazione d’indipendenza del Kosovo, se per gli Stati coinvolti non fosse esistita la prospettiva d’ingresso nell’Unione Europea. E quanto più lento sarebbe il cammino, non sempre agevole, nella costruzione di istituzioni ed ordinamenti giuridici moderni e pienamente democratici. L’ingresso dei Paesi balcanici nell’Unione rappresenta l’unica soluzione strutturale di lungo periodo per la stabilizzazione dell’area, su cui si gioca il futuro di una Politica estera e di sicurezza europea tuttora più una speranza che una realtà. Ed in proposito, la creazione di un esercito europeo, recuperando il vecchio disegno della Comunità Europea di Difesa (CED) fallito nel 1954, consentirebbe maggiore efficienza e grandi risparmi per i singoli Stati membri da destinare allo sviluppo economico.

L’ampliamento dell’Unione Europea consiste pertanto nel riunire i popoli del continente in un quadro costituzionale che li incoraggi a collaborare in condizioni di pace, stabilità e sicurezza. Il che non vuol dire rinunciare alla propria identità perché, al contrario, la caratteristica dell’integrazione europea e la sua forza sono proprio date dalla ricchezza derivante dall’insieme di popoli che - pur mantenendo proprie storie, tradizioni, culture - siano in grado di trarre da tali molteplici specificità la forza su cui disegnare il futuro del continente. Le differenze, in altri termini, sono interpretate come “valori” unificanti, ben sintetizzati nel motto “Unità nella diversità” e l’Europa può essere solida proprio perché fondata su più radici.



È peraltro vero che il processo di ampliamento rischia di essere rallentato dalle difficoltà economiche nelle quali versano molti Stati membri dell'Unione, con le inevitabili ripercussioni sul mondo balcanico, aggravate dalla contraddizione di una moneta unica, l'euro, pericolosamente indebolita dall'assenza di un indispensabile governo comune dell'economia. Non è d'altronde possibile che il destino dello sviluppo di centinaia di milioni di persone, dentro e fuori l'Unione, debba essere dipendente da speculazioni finanziarie prive di regole ed indifferenti, nell'interesse di pochi, alle gravi conseguenze sociali che ne derivano. Oggi più che mai è necessario fidarsi di un'Europa sempre più integrata, perché gli scenari derivanti da un suo fallimento o anche ridimensionamento sono difficilmente prevedibili ma sicuramente avventurosi ed estremamente pericolosi.

E proprio perché il suo disegno strategico ed il suo sogno continentale sono irrinunciabili non può fermarsi la progressiva estensione dell'integrazione europea all'intero mondo balcanico. L'adesione non deve rimanere una prospettiva a lungo termine con la conseguenza di scoraggiare le classi politiche dei Balcani occidentali al rafforzamento dell'impegno verso le necessarie riforme. L'Unione deve rendersi conto che il suo destino si può compiere solo rivolgendo la centralità della propria attenzione al Mediterraneo, indispensabile per consentirle di svolgere un compito storico non solo per l'Europa stessa ma per l'intera Comunità internazionale. Il faticoso superamento dei fantasmi del passato, nei Balcani, deve ancora fare i conti con le tensioni etniche, la criminalità organizzata, le complesse vicende del Kosovo, la disputa sul nome della Macedonia, le richieste di arresti per crimini internazionali nella ex Jugoslavia; essi non devono trasformarsi nel nuovo ostacolo dei fantasmi del futuro. L'Unione sta legittimamente chiedendo ai Paesi balcanici notevoli sforzi di cambiamento e modernizzazione delle istituzioni politiche ed economiche per inserirli nella propria realtà. Tuttavia, per essere effettivo punto di riferimento e stimolo di sviluppo, l'Unione deve anzitutto credere molto più in se stessa ed offrire orizzonti futuri certi e credibili superando pericolosi richiami, in alcuni Stati membri, a ideologie già sconfitte dalla storia che hanno causato danni morali e materiali inenarrabili.

Il nostro mare Adriatico, così ricco di storia e tradizioni, su queste premesse può trasformarsi in un "golfo" europeo, caratterizzato dalla libera circolazione di persone, merci, servizi e capitali e dall'intenso sviluppo di infrastrutture, in modo di unire la regione balcanica oltre i confini nazionali. Con il "golfo adriatico" troverebbe inoltre grande spazio il dialogo culturale perché la cultura è la base di ogni processo di democratizzazione.

I rapporti tra le regioni adriatiche devono essere consolidati e rafforzati in vista della realizzazione di un sistema economico integrato; ma bisogna nello stesso tempo trovare il modo per contribuire, da parte delle istituzioni culturali, al rafforzamento del processo verso *standard* europei dell'impianto istituzionale, amministrativo e giuridico dei Paesi balcanici. In questa direzione può assumere un ruolo molto importante la Strategia per la Macroregione Adriatico Ionica (EUSAIR), ufficialmente approvata nel 2014.



Anche con queste iniziative l'Unione si deve con chiarezza presentare al mondo contemporaneo ed innanzitutto ai confinanti Paesi del Mediterraneo con la dimostrata capacità di sancire il passaggio dall'Europa dei mercati a quella dei diritti, elaborando progressivamente una "nuova" cittadinanza che potremmo chiamare "euromediterranea". Infatti, solo con una precisa scelta di procedere senza ulteriori ritardi nel porre le basi di una futura integrazione politica, nei tempi e nei modi necessari, l'Unione europea eviterà di cadere nella tentazione di rinchiudersi in se stessa con conseguenze sicuramente negative verso il processo di allargamento. È questo l'indispensabile orizzonte di riferimento per rendere progressivamente concreta la dichiarazione resa più di mezzo secolo fa da Jean Monnet: "Noi non coalizziamo gli Stati, noi uniamo gli uomini".